Deutscher Bundestag Drucksache 17/6161
17. Wahlperiode 09. 06. 2011

Entschließungsantrag
der Fraktion der SPD

zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundesminister der Finanzen

Stabilität der Eurozone sichern – Reformkurs in Griechenland vorantreiben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Europäische Rat beschloss am 25. März 2011 die Einrichtung und grundsätzliche Ausgestaltung eines dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) für die Staaten des Eurowährungsgebiets. Er soll nach dem Juni 2013 den vorläufigen Rettungsschirm aus der Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) und dem Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ablösen und in Notlagen helfen. Die Gewährung erforderlicher Finanzhilfen soll strengen politischen Auflagen im Rahmen eines makroökonomischen Anpassungsprogrammes unterliegen und nur gewährt werden, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Eurowährungsgebiets insgesamt zu wahren. Erneut wird also Geld anstelle einer nachhaltigen Lösung der Krise versprochen.

Die Bundesregierung unter der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel ist erneut auf ganzer Linie gescheitert. Europa ist immer noch am Scheideweg. Wieder werden die Ursachen der Staatsfinanzierungskrise nicht bekämpft. Griechenland, Irland und Portugal haben bereits dafür gelitten, der Rest Europas dafür bezahlt. „Deutschland gegen den Rest der EU“ titelte das „Handelsblatt“ am 11. Mai 2010 (S. 4 und 5). Die Bundesregierung war stolz darauf. Nun steht sie vor den Scherben und hat nichts daraus gelernt.

Die Troika aus Europäischer Zentralbank (EZB), EU-Kommission und Internationalem Währungsfonds (IWF) kommt aktuell zu dem Ergebnis, dass Griechenland nicht in der Lage sein wird, 2012 auf die Märkte zurückzukehren. Und sie konstatiert: Die Unsicherheit in Bezug auf das Funktionieren der EU und der Finanzierungsfazilitäten des Eurowährungsgebiets hat die Spannung auf den Finanzmärkten noch verstärkt.

Bereits im Mai 2010 war ersichtlich, dass die für Griechenland gefundene Lösung nicht funktionieren würde. Denn die Konsolidierung der Staatsfinanzen gelingt nur mit Wirtschaftswachstum, das für Steuereinnahmen sorgt. Doch hier half niemand. Der Deutsche Bundestag beschloss das Rettungspaket am 7. Mai 2010. Am Tag danach wurde Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel in Brüssel vor vollendete Tatsachen gestellt und musste dem vorläufigen Rettungsschirm zustimmen. Zu den 110 Mrd. Euro für Griechenland kamen 500 Mrd. Euro für die Euromitgliedstaaten hinzu – Geld der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. Konsequenzen für die, die diese Krise verursacht haben, blieben aus. Die erwartete

Beruhigung der Märkte und das Vertrauen der Menschen übrigens auch. Und heute ist mehr als deutlich, dass der Hilfsplan für Griechenland nicht ausreichend und nachhaltig war. Die Menschen ächzen unter den harten Sparmaßnahmen, die Wirtschaftsleistung geht zurück und wegen der hohen Zinsen gibt es keinen Spielraum für dringend notwendige Investitionen. Gerade Deutschland hätte es angesichts der Erfahrungen mit dem Marshall-Plan nach Kriegsende besser wissen müssen.

Dabei legte die Fraktion der SPD bereits in ihrem Entschließungsantrag vom 6. Mai 2010 (Bundestagsdrucksache 17/1639) ein umfassendes Konzept vor, durch weitere notwendige Maßnahmen, z. B. die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, eine echte Gläubigerbeteiligung und stärkere Koordinierung und Regulierung die Ursachen und Probleme nachhaltig zu bekämpfen. Alle Fraktionen im Deutschen Bundestag waren sich noch am 10. Mai 2010 weitestgehend einig über zusätzlich erforderliche Maßnahmen. Die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel lehnte sie ab, weil sie die Finanztransaktionssteuer nicht wollte, die sie heute fordert. Der Luxus längerer Zeit für scheinbar gereifte Überlegungen hatte einen hohen Preis.

Diesen Preis zahlte auch die Europäische Zentralbank. Sie musste Aufgaben übernehmen, die von Regierungen der europäischen Mitgliedstaaten zur Vermeidung von Notlagen einzelner Länder verweigert wurden. Ohne eigenes Wollen ist sie dadurch zur Partei geworden, die Schaden von ihrer Bilanz abwenden möchte. Dass die EZB in diese Situation geraten ist, hat ebenfalls wesentlich die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel zu verantworten. Ihre lange Untätigkeit und Verweigerung einer politischen Lösung zwangen die EZB in die Rolle der Handelnden hinein. Damit konterkarierte Deutschland die Unabhängigkeit der EZB und gab die Stabilitätstradition der Deutschen Bundesbank leichtfertig auf. Zuletzt hatte die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel im Mai 2010 nicht die Kraft, Präsident Nicolas Sarkozy und Ministerpräsident Silvio Berlusconi in den Arm zu fallen, um zu verhindern, dass die EZB in die größte Bad Bank Europas umgewandelt wurde. Die Bundeskanzlerin trägt damit die Verantwortung, dass das Vertrauen in die Unabhängigkeit der EZB als zentrale Institution für die Stabilität unserer Währung nachhaltig erschüttert ist.

Auch vor dem Europäischen Rat am 16./17. Dezember 2010 forderte die Fraktion der SPD einen umfassenden 11-Punkte-Plan zur nachhaltigen Bekämpfung der Krise (Bundestagsdrucksache 17/4183). Es galt, die durch den Rettungsschirm teuer erkaufte Zeit zu nutzen, um nachhaltige Lösungen zu finden, Europa der Kraft freier Märkte entgegenzustellen. Die Bundeskanzlerin unterließ es. Erneut wurde ein Rettungsgipfel der Staats- und Regierungschefs notwendig. Auch zum 24./25. März 2011 gab die Fraktion der SPD der Bundesregierung ein Konzept mit nach Brüssel (Bundestagsdrucksache 17/5187); doch beschlossen wurden die Grundzüge eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus, der wieder einmal nur Geld gibt, aber nachhaltige Hilfe verweigert. Diesmal sind es 700 Mrd. Euro, davon 80 Mrd. Euro in bar.

Die erkaufte Zeit wurde nicht genutzt. CDU/CSU und FDP stritten in Dauersitzungen, Lösungen oder Konzepte fanden sie nicht. Stets versuchte die Bundesregierung, die Bürgerinnen und Bürger aber auch den Bundestag im Unklaren zu lassen. Informationen wurden verweigert, Entscheidungen verzögert und, wenn Brüssel sie schließlich gab, im Eiltempo durch das Parlament geboxt. Die Grundfesten einer ordentlichen demokratischen Beratung und Kontrolle wurden allzu leichtfertig ins Wanken gebracht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung gemäß Artikel 23 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes auf, im Rahmen der Verhandlungen der Staats- und Regierungschefs die erkaufte Zeit endlich zu nutzen und den dauerhaften Stabilitätsmechanismus in ein breiteres Konzept einzubinden. Dies gelingt nur

durch eine nachhaltige Lösung, die durch Klarheit und Transparenz Vertrauen schafft und echte Hilfe und Chancen eröffnet.

1. Für neues Wirtschaftswachstum, Wohlstand und soziale Sicherheit in Europa

   Über das Maßnahmenpaket hinaus, das der Europäische Rat am 25. März 2011 verabschiedet hat, muss zeitnah ein europäisches Wachstumsprogramm ins Leben gerufen werden, das insbesondere die wirtschaftliche Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit schwächerer Mitgliedstaaten fördert und damit durch Mehreinnahmen in diesen Staaten die Währungsunion insgesamt stabilisiert. Länder, die bereits Hilfsmaßnahmen in Anspruch nehmen oder bei denen sich Refinanzierungsschwierigkeiten abzeichnen oder die von makroökonomischen Ungleichgewichten negativ betroffen sind, müssen zusätzliche, gezielte Wachstumsimpulse durch die Förderung von Zukunftsinvestitionen aus Mitteln der Gemeinschaft erhalten, die die eigenen Investitionsanstrengungen ergänzen.

   Dazu wird der Mittelabfluss der bestehenden europäischen Strukturhilfemittel vereinfacht, die der betreffende Staat erhält. Ebenso soll für direkte Investitionen in Wirtschaftsbetriebe der übliche Kofinanzierungsbeitrag der Länder verringert werden und die Finanzierung besonders wichtiger und sinnvoller Maßnahmen vollständig ohne Kofinanzierung aus den Strukturfondsmitteln gefördert werden. In einem zweiten Schritt können gezielte, unmittelbare Wachstumsprogramme aus EU-Mitteln ins Leben gerufen und durch zusätzliche Umfinanzierungen bei den Kohäsionsfondsmitteln finanziert werden.

   Diese Wachstums- und Investitionshilfen sind zeitlich zu befristen und degressiv auszugestalten. Nur so werden dem betroffenen Mitgliedstaat die notwendige Solidarität gewährt, Hilfe zur Selbsthilfe ermöglicht und den Menschen eine klare und nachhaltige Perspektive aufgezeigt. Die Anpassungsprogramme dürfen jedenfalls weder zu Lasten von Zukunftsinvestitionen gehen noch durch provozierte Rezession die Arbeitsmärkte belasten oder die Tragfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme in Frage stellen.

   Zu einer koordinierten Wirtschaftspolitik gehören europäische Mindeststandards: flächendeckende Mindestlöhne, orientiert am durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommen im jeweiligen Mitgliedstaat sowie eine Mindestbesteuerung von Kapital- und Unternehmenserträgen und eine angemessene Harmonisierung der Bemessungsgrundlage für Körperschaft- und Einkommenssteuern.

   Die Mittel, die aus dem Aufkommen einer Finanztransaktionssteuer zur Verfügung stehen, können bei der Investitionsfinanzierung helfen.

2. Mit der Gläubigerbeteiligung Ernst machen: Risiko und Haftung gehören zusammen

   In Europa muss der Grundsatz gelten: Risiko und Haftung gehören zusammen. Die Sanierung eines überschuldeten Landes darf nicht einzig zu Lasten der Steuerzahlerinnen und Steuerzahler gehen. Die Gläubiger sind grundsätzlich an der Sanierung zu beteiligen. Diese konkrete Gläubigerbeteiligung ist vorzusehen, wenn einem Mitgliedstaat Notfallmaßnahmen des ESM gewährt werden. Die Gläubigerbeteiligung darf jedoch keine systemischen Risiken nach sich ziehen und muss daher wie folgt intelligent ausgestaltet werden:

   In einer ersten Stufe werden die neuen Anleihen des betroffenen Staates durch den ESM garantiert bzw. besichert. Zu diesem Zeitpunkt haben alle bisherigen Alt-Gläubiger auf Aufforderung durch die Finanzmarktaufsicht eine Wahl zu treffen: Sie müssen die Staatsanleihen, die sie halten, in ihrer Bilanz zu einem bestimmten Prozentsatz abschreiben und sie zugleich bis

zum Ende halten. Oder sie tauschen die alten Anleihen zu einem Wert, der in der Regel drei Viertel ihres ursprünglichen Werts beträgt, in neue, besicherte Anleihen, die für diese Verschuldungskrise notleidender Mitgliedstaaten entwickelt werden müssen (Eurobonds).

Alternativ haben sie die Möglichkeit zu erhalten, über das international anerkannte Rechtsinstitut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage bei Eintreten des ESM den Zinssatz für bestehende Anleihen nach unten auf ein realistisches neues Niveau, das in der Regel unter dem Durchschnittszinssatz der Eurozone liegt, anzupassen. Später, wenn Anleiheverträge mit sog. collective action clauses versehen sind, kann dies auch über diese Klauseln geschehen.

Damit wird das Prinzip, dass Risiko und Haftung in einer Hand liegen müssen, umgesetzt und eine effektive Gläubigerbeteiligung ohne negative systemische Wirkungen sichergestellt. Zugleich wird der nationale Haushalt des betreffenden Staates von Zinszahlungen entlastet und die Konsolidierung so erleichtert.

3. ESM „plus“: Hilfe zur Selbsthilfe, Sicherheit durch Garantien

Die Notfallmaßnahmen des ESM sind analog den Maßnahmen des Finanzmarktstabilisierungsfonds in Deutschland neu zu fassen. Sie dürfen sich nicht auf die reine Kreditvergabe beschränken, sondern müssen, wenn ein Land um Hilfe ersucht, eine Stufenfolge einhalten:

Ab der Vereinbarung des Anpassungsprogramms nebst allen strengen Bedingungen werden neue Anleihen des betreffenden Staates durch den ESM mit einer Garantie abgesichert, z. B. von bis zu 90 Prozent der Anleihesumme. Für die Anleihen wird eine lange Laufzeit gewählt, in der Regel zehn Jahre oder mehr. Durch die Garantie sinkt das Risiko und damit der Zinssatz mehr als deutlich. Der Staat kann sich wieder zu stabilen Bedingungen eigenständig an den Märkten refinanzieren. Er zahlt dem ESM hierfür eine variable Gebühr, die je nach Erfolgsfortschritten des Anpassungsprogramms sinken kann. Über eine Schuldentragfähigkeitsanalyse ist durch die EU-Kommission, den IWF und die EZB eine Ausfallwahrscheinlichkeit zu ermitteln und als Risikovorsorge im ESM selbst einzustellen. Hierfür sind zunächst die 80 Mrd. Euro an Kapitaleinlage der Mitgliedstaaten zu verwenden.

Das mobilisierbare Kapital steigt durch die Möglichkeit der Garantievergabe.

Für nicht absehbare besondere Notfälle muss der ESM als letzten befristeten Schritt selbst Kredite an den betroffenen Mitgliedstaat ausreichen können. Mittel- und langfristig wird dies die Unabhängigkeit des Euroraums und der EU insgesamt vom Kapitalmarkt beschleunigen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden sich nicht länger dem Preisspiel und den Kräften der Märkte unterwerfen müssen.

4. Mehr Regulierung und Aufsicht

Über diese Gläubigerbeteiligung hinaus sind weitere regulative Notfallmaßnahmen in Kraft zu setzen, die Spekulationen und Zockerei auf den Finanz- und Kapitalmärkten beenden. Notfallsituationen dürfen nicht weiter verschlimmert werden. Dazu gehört, im Krisenfall durch geeignete Maßnahmen zu unterbinden, dass Ratingagenturen die Bilanzsituation von Gläubigern durch stetiges Herabwerten von Anleihen verschlimmern können. Die Aufsichtsbehörden in Europa müssen die Befugnis erhalten, bei Gefahr für die Finanzstabilität nicht nur spekulative Geschäfte mit Derivaten und Leerverkäufen von Staatspapieren, sondern auch mit entsprechenden Kreditausfallversicherungen zeitlich befristet verbieten zu können. Der Handel mit Derivaten muss künftig über Börsen oder organisierte und beaufsichtigte Handelsplätze erfolgen. Zudem sind alle Kreditinstitute zu verpflichten, im

Fall einer Notmaßnahme den nationalen und europäischen Aufsichtsbehörden zu melden, in welcher Höhe sie solche Verbindlichkeiten halten und/oder bei nationalen Notenbanken bzw. der EZB hinterlegt haben. Nur so ist für die Gemeinschaft der Eurostaaten hinreichende Transparenz über das Ausmaß und die Tiefe notwendiger Hilfsmaßnahmen zu schaffen.

5. Eine nachhaltige europäische Lösung schaffen

   Der ESM soll als eine internationale Finanzinstitution außerhalb des europäischen Gemeinschaftsrechts gegründet werden. Langfristig ist es aber nötig, den ESM von einer internationalen Finanzinstitution hin zu einer europäischen Finanzinstitution eigener Art in das Gemeinschaftsrecht zu überführen. Das Gemeinschaftsrecht ist hierfür zu ergänzen, insbesondere ist der Stabilitäts- und Wachstumspakt anzupassen, sodass die Verfahren und Instrumente aufeinander abgestimmt und ineinandergreifend wirken können. Für die Verfahren des ESM sind dabei aber besondere Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der nationalen Parlamente zu erhalten. Da dies bis 2013 nicht zu leisten sein wird, ist über entsprechende Revisionsklauseln des ESM-Vertrages sicherzustellen, dass die Voraussetzungen nach einem Zeitraum von fünf Jahren geschaffen sein werden.

6. Die Macht den Parlamenten: Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte sicherstellen

   Entscheidend ist es, die Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte der nationalen Parlamente und die des Europäischen Parlaments deutlich auszuweiten und mit den haushaltsrechtlichen Anforderungen der Verfassungen vereinbar auszugestalten. Der ESM ist ein Notfallmechanismus eigener Art, der sehr lange finanzielle Bindungswirkungen entfalten kann. Das Budgetrecht als „Königsrecht des Parlaments“ darf dadurch in keinem Fall gefährdet werden.

   Die parlamentarischen Mitwirkungs- aber auch die Entscheidungsrechte müssen sich auf jede Phase der Tätigkeit des ESM beziehen: Sie müssen sich für die Gründung und Errichtung in den Ratifizierungs- und Ausführungsgesetzen wiederfinden. Sie müssen auch und erst Recht dann, wenn der Bedarfsfall eintritt, also bei der Aktivierung einer Hilfsmaßnahme des ESM, gewährleistet sein. Dort, wo die Vertreter der Regierungen im Gouverneursrat neue Hilfsmaßnahmen zusagen und einen Mitgliedstaat unter den Schutz des ESM stellen wollen – oder bestehende Hilfsmaßnahmen verlängern bzw. erweitern möchten – bedarf diese Zustimmung der Bundesregierung der vorherigen Zustimmung des Deutschen Bundestages. Die vorherige Zustimmung des Bundestages ist im Übrigen auch bei allen weiteren zentralen Entscheidungen der Organe des ESM sicherzustellen.

   Abzulehnen ist insbesondere, dass allein der Gouverneursrat aus den Finanzministern der Mitgliedstaaten über Änderungen am Grundkapital und Anpassungen am maximalen Darlehensvolumen entscheiden kann. Diese Regelung ist mit der deutschen Verfassung und der Bundeshaushaltsordnung unvereinbar.

   Die parlamentarischen Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte müssen sich ferner auch im Rahmen der Überwachung und Anpassung laufender Hilfsmaßnahmen sowie ex post bei Überwachung und Rechnungslegung wiederfinden.

7. Transparenz in der Übergangszeit

   Schließlich sind Klarstellungen im Vertrag erforderlich zum Verhältnis von Hilfsmaßnahmen und Finanzvolumina des vorläufigen Rettungsschirms zum Stabilitätsmechanismus. Das Volumen der EFSF sollte während der Über-

gangszeit dem ESM nicht zusätzlich zur Verfügung stehen und angerechnet werden. Darüber hinaus ist die Anrechenbarkeit des Hilfsvolumens für Griechenland zu klären. Des Weiteren ist die Eintrittspflicht für die verbleibenden Länder zu überdenken, falls Zahlungen einzelner Mitgliedstaaten ausfallen sollten, die sich mittel- und langfristig durch die neue Konzeption des Fonds, wie unter den Nummern 2 und 3 beschrieben, allerdings erledigen wird. Der Vertrag muss zudem klare Regelungen zur Überwachung der Mittelverwaltung wie der Rechnungslegung enthalten, die beispielsweise anderen internationalen Finanzinstitutionen nachgebildet werden können und damit auch kurzfristig in das Vertragswerk integrierbar sind.

Betroffenen Ländern, insbesondere Griechenland, muss im Interesse aller europäischen Mitgliedstaaten geholfen werden. Die bisherige Strategie der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel ist grandios gescheitert. Griechenland konnte sich bislang nicht aus der Spirale von Verschuldung, hohen Zinsen, einer durch extreme Sparmaßnahmen gebremsten Wirtschaft und damit wieder steigender Verschuldung befreien. Es steht zu befürchten, dass es anderen Staaten ähnlich ergehen könnte. Deshalb ist es höchste Zeit, einen dauerhaften Krisenabwehrmechanismus mit klaren und glaubhaften Regeln zur Gläubigerbeteiligung, zum Schuldenabbau und zur Regulierung der Finanzmärkte zu schaffen und um einen europäischen Wachstumspakt zu ergänzen.

Berlin, den 9. Juni 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333